

Teil A

Gesetz über die Bundespolizei (Bundespolizeigesetz – BPolG)

vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I, S. 2978), geändert durch Gesetze vom 7. Juli 1997 (BGBl. I, S. 1650), vom 28. Januar 1998 (BGBl. I, S. 803), vom 25. August 1998 (BGBl. I, S. 2486), vom 17. Juni 1999 (BGBl. I, S. 1334), vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I, S. 2534), vom 18. Mai 2001 (BGBl. I, S. 904), vom 9. Januar 2002 (BGBl. I, S. 361), vom 19. Juli 2002 (BGBl. I, S. 2674), vom 22. Dezember 2003 (BGBl. I, S. 2770), vom 5. Mai 2004 (BGBl. I, S. 718), vom 30. Juli 2004 (BGBl. I, S. 1950), vom 24. August 2004 (BGBl. I, S. 2198), vom 11. Januar 2005 (BGBl. I, S. 78), vom 21. Juni 2005 (BGBl. I, S. 1818), durch Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I, S. 2407), durch Gesetze vom 13. Dezember 2007 (BGBl. I, S. 2897), vom 22. Dezember 2007 (BGBl. I, S. 3214), vom 26. Februar 2008 (BGBl. I, S. 215), vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 2586), vom 31. Juli 2009 (BGBl. I, S. 2507), vom 21. Juli 2012 (BGBl. I, S. 1566), vom 20. Juni 2013 (BGBl. I, S. 1602), durch Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474), durch Gesetze vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722, vom 26. Juli 2016, (BGBl. I S. 1818, vom 23. Februar 2017 (BGBl. I S. 298), vom 10. März 2017 (BGBl. I S. 410), vom 10. März 2017 (BGBl. I S. 417), vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S. 1066)

Abschnitt 1 Aufgaben und Verwendungen

§ 1

Allgemeines

(1) ¹Die Bundespolizei wird in bundeseigener Verwaltung geführt. ²Sie ist eine Polizei des Bundes im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern.

(2) Der Bundespolizei obliegen die Aufgaben, die ihr entweder durch dieses Gesetz übertragen werden oder ihr bis zum 1.11.1994 durch ein anderes Bundesgesetz oder auf Grund eines Bundesgesetzes zugewiesen worden sind.

(3) ¹Die Bundespolizei sichert ihre Behörden, Verbände, Einheiten und sonstigen Einrichtungen gegen Gefahren, die die Durchführung ihrer Aufgaben beeinträchtigen, in eigener Zuständigkeit. ²Die Sicherung beschränkt sich auf die in Satz 1 bezeichneten Einrichtungen sowie auf die Grundstücke, auf denen diese Einrichtungen untergebracht sind.

(4) Der Schutz privater Rechte obliegt der Bundespolizei im Rahmen ihrer Aufgaben nur dann, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und ohne Hilfe der Bundespolizei die Verwirklichung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert würde.

(5) Die der Bundespolizei obliegenden Aufgaben der Gefahrenabwehr umfassen auch die Verhütung von Straftaten nach Maßgabe dieses Gesetzes.

(6) ¹Werden bei der Erfüllung von Aufgaben der Bundespolizei Zuständigkeiten anderer Behörden des Bundes oder der Länder berührt, handeln die Bundespolizeibehör-

den im Benehmen mit den zuständigen Behörden. ²Ist dies nicht möglich, weil Gefahr im Verzug ist, sind die zuständigen Behörden über die getroffenen Maßnahmen unverzüglich zu unterrichten.

(7) Die Zuständigkeit der Polizei des Landes bleibt auch in den in Absatz 3 sowie in den in den §§ 2 bis 5 bezeichneten räumlichen Zuständigkeitsbereichen der Bundespolizei unberührt.

Erläuterungen:

Inhaltsübersicht

	RN
I. Allgemeines	1
II. Einzelheiten	4
1. Bundespolizei als Polizei des Bundes (Abs. 1)	4
1.1 Allgemeines	4
1.2 Vom „Bundesgrenzschutz“ zur heutigen „Bundespolizei“	5
1.3 Verfassungsrechtliche Grundlagen	8
1.3.1 Gesetzgebungskompetenzen	8
1.3.2 Verwaltungskompetenzen	13
1.4 Bundeseigene Verwaltung	15
1.5 Bundespolizei als Polizei des Bundes	16
2. Übertragene und zugewiesene Aufgaben (Abs. 2)	19
2.1 Allgemeines	19
2.2 Aufgabenübertragung im BPolG (Abs. 2, 1. Alternative)	22
2.3 Zugewiesene Aufgaben (Abs. 2, 2. und 3. Alt.)	28
3. Sicherung eigener Einrichtungen (Abs. 3)	35
3.1 Wesen und Bedeutung der Aufgabenübertragung	35
3.2 Sicherungsobjekte	38
3.3 Sicherungszweck	41
3.4 Sicherung eigener Einrichtungen durch Private	45
3.5 Abgrenzung zu Aufgaben der Landespolizei	46
4. Schutz privater Rechte (Abs. 4)	47
4.1 Voraussetzungen des (subsidiären) Schutzes privater Rechte	47
4.2 Maßnahmen zum Schutz privater Rechte	50
5. Verhütung von Straftaten (Abs. 5)	51
6. Zusammenarbeit mit anderen Behörden (Abs. 6)	58
6.1 Allgemeines	58
6.2 Benehmens- und Informationsverpflichtung	59
6.3 Zeitpunkt des Benehmens	60
6.4 Beteiligungspflicht	61
6.5 Folgen eines Verstoßes gegen § 1 Abs. 6	63
7. Zuständigkeitsabgrenzung (Abs. 7)	64

I. Allgemeines

- Das Bundespolizeigesetz (BPolG) basiert auf dem Gesetz zur Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978). Mit dem Gesetz sollten der Bundespolizei insbesondere normenklare Grundlagen für ihre Aufgaben und sonstigen Verwendungen sowie ein verbessertes polizeiliches Befugnisinstrumentarium zugewiesen werden. Außerdem sollte das Gesetz der Vereinheitlichung des Poli-

zeirechts in den Ländern dienen, was jedoch aufgrund der divergierenden Entwicklungen bei den einzelnen Gesetzgebern nicht erreicht wurde.

Die amtliche Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Neuregelung der Vorschriften über den Bundesgrenzschutz (BR-Drs. 418/94) definiert § 1 als **grundlegende Aufgaben-, Grundsatz- und Querschnittsnorm**.

Dem besonderen Status der Bundespolizei folgend dient die Norm der Beschreibung und Abgrenzung von Kompetenzen und der Regelung der Zusammenarbeit mit anderen Bundesbehörden sowie den Polizeien der Länder. **Abs. 1** definiert die Bundespolizei (BPOL) als eine **Polizei des Bundes**; in **Absatz 2** werden die Aufgaben der Bundespolizei beschrieben und in den **Absätzen 3 bis 5** konkretisiert. In den **Absätzen 6 und 7** wird das Tätigwerden der BPOL zu anderen Behörden abgegrenzt.

Dabei verzichtet der Gesetzgeber sowohl auf eine enumerative als auch auf eine beispielhafte Aufzählung der Aufgaben der BPOL. Stattdessen wird neben institutionellen Grundaussagen generell auf Aufgaben verwiesen, die der BPOL durch das BPolG oder durch andere Rechtsvorschriften zugewiesen werden.

Neben dem konstitutionellen Charakter der Norm enthält § 1 Einzelbestimmungen zu Teilaspekten der Gefahrenabwehr im Zuständigkeitsbereich der BPOL. Es handelt sich dabei um Konkretisierungen der Gefahrenabwehraufgabe bzw. um akzessorische Handlungsformen, die sich aus den zugewiesenen Aufgaben im Handlungsspektrum der BPOL ergeben. Dies betrifft Abs. 3 (Eigensicherung), Abs. 4 (Schutz privater Rechte) und Abs. 5 (Verhütung von Straftaten). Ein Hinweis auf die in den §§ 8–11 geregelten **Verwendungen** fehlt hingegen. Insoweit erfolgt eine **systematische Trennung des Abschnittes 1** in die Aufgabenzuweisungsnormen der §§ 1–7, in die Vorschriften über die Verwendung der BPOL (§§ 8–11) sowie in die Kompetenzzuweisung für die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten (§§ 12, 13).

Dabei unterscheidet das BPolG zwischen **Aufgaben, Verwendungen und Befugnissen**. Aufgaben werden der Organisation BPOL (vgl. § 57) durch den Gesetzgeber zugewiesen. Die Übertragung einer zugewiesenen Aufgabe an eine Behörde begründet die (sachliche) Zuständigkeit (vgl. § 58). Die Befugnisse (vgl. Abschnitt 2) stellen dabei das Instrumentarium dar, dessen sich die BPOL zur Aufgabenerfüllung bei der Durchführung von Eingriffen in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen bedienen kann. Der Aufgabenübertragungsnorm wohnt eine handlungsbegründende Komponente inne, während die Befugnis eine handlungseröffnende Funktion erfüllt.

II. Einzelheiten

1. Bundespolizei als Polizei des Bundes (Abs. 1)

1.1 Allgemeines

Absatz 1 regelt

- die Einordnung der BPOL in die Verwaltungsorganisation,
- die deklaratorische Darstellung der BPOL als Polizei des Bundes.

Die Regelungen des § 42 Abs. 1 BGS 1972 zum Begriff „Bundesgrenzschutz“ wurden mit dem Bundesgrenzschutzneuregelungsgesetz vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978) an den Anfang des Gesetzes gestellt. Dies sollte einer klaren institutionellen und funktionellen Zuordnung der nachfolgenden Aufgaben- und Befugnisnormen dienen (amtliche Begründung, BR-Drs. 418/94, 37).

1.2 Vom „Bundesgrenzschutz“ zur heutigen „Bundespolizei“

- 5 Das BGSg a. F. definierte den Begriff „Bundesgrenzschutz“ nicht. Es handelte sich um einen organisatorischen Begriff, bei dem der Sprachgebrauch des Grundgesetzes übernommen wurde. Die amtliche Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zum BGSg 1972 (BR-Drs. 491/71) verstand unter dem „Bundesgrenzschutz“ alle zum Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern gehörenden Behörden, Dienststellen, Verbände, Einheiten und sonstigen Einrichtungen, die zur Erfüllung dieser Aufgaben aufgrund der bisherigen Bundesgrenzschutzgesetze errichtet wurden oder künftig aufgrund dieses Gesetzes errichtet werden.
- 6 Mit dem „Gesetz zur Umbenennung des Bundesgrenzschutzes in Bundespolizei“ vom 21.6.2005 (BGBl. I S. 1818) erfolgte die Namensänderung. Der Gesetzgeber folgte damit einer Entwicklung, die dazu führte, dass sich die Aufgaben des ehemaligen BGS längst nicht mehr auf den klassischen Schutz der Grenzen beschränkten. Die ursprüngliche Bezeichnung „Bundesgrenzschutz“ wurde seiner Aufgabenvielfalt nicht mehr gerecht, sodass die Umbenennung in Bundespolizei folgerichtig und notwendig war (vgl. BT-Drs. 15/5217, S. 26). Die Umbenennung war jedoch **nicht mit einer Änderung der Aufgaben** oder der Struktur des ehemaligen BGS verbunden.
Eine entsprechende Grundgesetzänderung der Art. 12a Abs. 1 und 2, 35 Abs. 2 und 3, 87a Abs. 4, 91 Abs. 1 und 2 sowie 115f Abs. 1 GG erfolgte nicht.
- 7 Eine weitreichende Organisationsänderung erfolgte mit dem „Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze“ vom 26.2.2008 (BGBl. I S. 215). Die Neuorganisation war sowohl im Gesetzgebungsverfahren als auch im Vorfeld der Umsetzung umstritten. Die Notwendigkeit wurde hauptsächlich mit dem Wegfall der Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen und einem hohen Personalbedarf bezüglich weiterer, der BPOL zugewiesener Aufgaben und Verwendungen (insbesondere im Bereich der Luftsicherheitsaufgaben, aber auch in Bezug auf Auslandsmissionen) begründet (vgl. BT-Drs. 16/6291, S. 9). Das Gesetz trat am 1.3.2008 in Kraft. Zur historischen Entwicklung der BPOL s. *Wagner*, Die Polizei 4/2011, S. 97 ff.

1.3 Verfassungsrechtliche Grundlagen

1.3.1 Gesetzgebungskompetenzen

- 8 Art. 73 Nr. 5 GG weist in Abweichung von der in Art. 30, 73 und 83 GG normierten grundsätzlichen Regelungskompetenz der Länder für das Polizeirecht dem Bund die **ausschließliche Gesetzgebungskompetenz** für die Freizügigkeit des Waren- und Zahlungsverkehrs mit dem Ausland einschließlich des Zoll- und Grenzschutzes zu. Hierbei sind Zoll- und Grenzschutz zwei selbstständige Sachgebiete (vgl. *Maunz/Dürig/Uhle*, GG, Art. 73, RN 120; *Sannwald*, Art. 73, RN 59), wobei die semantische Verklammerung nicht der Klarheit dient.
Entscheidend für die Abgrenzung der Aufgabenwahrnehmung der BPOL und der Polizeien der Bundesländer ist dabei der Inhalt des Begriffs „Grenzschutz“, da hiervon die **Reichweite der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes** abhängt. Nach *Maunz* (Art. 73, RN 121) gehören zum Grenzschutz „... alle gesetzlichen Regelungen, die den Schutz der Bundesgrenzen gegen Grenzverletzungen, sei es durch ausländische Staaten, sei es durch in- oder ausländische Private, zum Gegenstand und Ziel haben; dabei kann es sich in beschränktem Umfang auch um **grenzschutzsachbezogene** polizeiliche Maßnahmen handeln“. Diese Definition ist jedoch zu eng (vgl. § 2, RN 1 ff.).

Soweit eine gesetzliche Regelung eine **grenzschutzsachbezogene polizeiliche Maßnahme** zum Gegenstand hat, ist die **ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes** eröffnet. Bestimmend ist dabei die Frage, ob die Polizei spezifisch zum Schutz der Grenze tätig werden soll (vgl. *Pieroth*, Gutachten, S. 9). Eine landesgesetzliche Grenzschutzregelung, die eine solche Ermächtigung zu grenzschutzsachbezogenen polizeilichen Maßnahmen darstellt, ist demnach **verfassungswidrig**. Die vereinzelt geäußerte Gegenauffassung, die in der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes keinen Hinderungsgrund für den Landesgesetzgeber sieht, zum Schutz der Landesgrenzen, die gleichzeitig Bundesgrenzen sind, gesetzgeberisch tätig zu werden (*Maunz*, Art. 73, RN 126), ist abzulehnen. Das Grundgesetz sieht eine **Teilung der Kompetenzen und Staatsaufgaben** zwischen dem Bund und den Ländern vor (BVerfG, Beschluss vom 28.1.1998, NVwZ 1998, S. 495 ff., 496) und nicht etwa deckungsgleiche Doppelkompetenzen (BVerfGE 36, S. 193 ff., 202 f.; 61, S. 149 ff., 204; 67, S. 299 ff., 321).

Unter dieser Prämisse ist die **Verfassungskonformität** der in zahlreichen Landespolizeigesetzen normierten verdachts- und ereignisunabhängigen Personenkontrollen (sog. „**Schleierfahndung**“) einer kritischen Prüfung zu unterziehen. 10

Soweit diese Regelungen die Aufgabe „Grenzschutz“ betreffen, mithin zu grenzschutzsachbezogenen polizeilichen Maßnahmen ermächtigen, wären sie verfassungswidrig. Hier ist im Grundsatz der **in Schrifttum und Rechtsprechung herrschenden Auffassung** zu folgen, wonach die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität nur einen **faktischen**, nicht jedoch einen rechtlichen Grenzbezug hat und demnach nicht der Materie „Grenzschutz“ zuzuordnen ist (Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, LKV 2000, S. 149 ff., 151). Die die „Schleierfahndung“ normierenden landespolizeilichen Regelungen haben in erster Linie die Bekämpfung der **grenzüberschreitenden Kriminalität** zum Ziel, sie bekämpfen – auch soweit der 30-km-Grenzstreifen betroffen ist – grundsätzlich nicht die Verletzung der Grenze als solche, sondern Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die unter Ausnutzung der Grenzsituation, aber erst vor oder nach der Überschreitung der Grenze entstehen (*Kastner*, VerwArch 2001, S. 216 ff., 237).

Hierbei sind jedoch Überschneidungen der Aufgabenwahrnehmung der Bundespolizei und der Landespolizeien nicht zu vermeiden.

Zu einem anderen Ergebnis führt jedoch ggf. die Prüfung hinsichtlich der Zweckbestimmungen der **Verhütung oder Unterbindung des unerlaubten Überschreitens der Landesgrenze**. In einigen Länderregelungen (vgl. z. B. Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 BayPAG; § 12 Abs. 1 Nr. 5 BbgPolG; § 14 Abs. 1 Nr. 5 ThürPAG) dienen die Befugnisse zu ereignisunabhängigen Kontrollen diesen Gesetzeszwecken (vgl. *Drewes*, DPolBl 5/2004, S. 4 ff.). Mag dieser Tatbestand auch im Hinblick auf die Passversagungsgründe gemäß § 7 PassG eingefügt worden sein (vgl. *Beinhofer*, BayVBl. 1995, S. 193 ff., 195 mit Fußnote 14), so erfasst er doch auch die unerlaubte Einreise i. S. d. § 14 Abs. 1 AufenthG. Die Bekämpfung der unerlaubten Einreise stellt zweifelsfrei eine unter den Begriff der Sicherheit der Grenze zu subsumierende Aufgabe der BPOL dar, die als grenzschutzsachbezogen im oben genannten Sinne anzusehen ist (*Pieroth*, Gutachten, S. 31 f., VerwArch 1997, S. 568 ff., 581). So weist auch das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in seiner Entscheidung vom 21.10.1999 (LKV 2000, S. 149 ff., 151) zu § 29 Abs. 1 Nr. 5 SOG MV a. F. darauf hin, dass der Schutz des deutschen Hoheitsgebietes vor dem Eindringen von Personen aus dem Ausland über die Grenze von der Regelungsmaterie „Grenzschutz“ umfasst wird. Demnach **greifen** diese Länderregelun-

gen, soweit sie als Gesetzeszweck die Verhütung oder die Unterbindung des unerlaubten Überschreitens der Landesgrenze vorsehen, **in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes** gemäß Art. 73 Nr. 5 GG ein.

Allerdings erfolgen die Aufgabenzuweisungen an die Landespolizeien teilweise **nur insoweit**, als sie **nicht Aufgaben der Bundespolizei** darstellen. In diesen Fällen dürften die landesgesetzlichen Regelungen mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar sein. Auch in diesem Fall dürften Überschneidungen der Aufgabenwahrnehmung von Bundespolizei und Landespolizeien nicht zu vermeiden sein.

- 12 Auch die mit den Ländern Bayern (BANz. Nr. 61 vom 22.4.2008, S. 1448 f.), (ehemals) Bremen (BANz. Nr. 160 vom 28.8.1973) und Hamburg (BANz. Nr. 18 vom 26.1.1974) bestehenden Verwaltungsabkommen bedürfen in diesem Zusammenhang einer gesonderten Betrachtung (s. § 2, RN 16, 17).

1.3.2 Verwaltungskompetenzen

- 13 Der in Art. 73 Nr. 5 GG geregelten ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Materie „Grenzschutz“ entspricht die **fakultative Verwaltungskompetenz** des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG. Sie ermächtigt dazu, durch Bundesgesetz BPOL-Behörden einzurichten.

Im Unterschied zur Regelung der „Zentralstellen“, etwa für die Kriminalpolizei, ist nicht vorgeschrieben, ob der Behördenaufbau ein- oder mehrstufig zu erfolgen hat (Maunz, Art. 87, RN 127). Dementsprechend sieht § 57 für die Grundorganisation der BPOL das BPOLP als Oberbehörde sowie die BPOLD und die BPOLAK als Unterbehörden vor.

- 14 Durch das **Bundesverfassungsgericht** wurde auch die strittige Frage entschieden, ob der BPOL auch solche Bundesaufgaben übertragen werden können, die das Grundgesetz ihr nicht ausdrücklich zuweist. Dies kommt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für solche Aufgaben „... *in Betracht, für deren Wahrnehmung der Bund sich auf eine Kompetenz des Grundgesetzes stützen kann*“ und die nicht von Verfassungen wegen einem bestimmten Verwaltungsträger vorbehalten sind. Darüber hinaus muss gewährleistet sein, dass „... *das Gepräge des Bundesgrenzschutzes als einer Sonderpolizei zur Sicherung der Grenzen des Bundes (Art. 87 I 2 in Verbindung mit Art. 73 Nr. 5 GG) und zur Abwehr bestimmter, das Gebiet oder die Kräfte eines Landes überschreitender Gefahrenlagen (Art. 35 Abs. 2, Abs. 3, 91, 115 f Abs. 1 Nr. 1 GG) ...*“ **gewahrt wird**. Der durch Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmte Charakter der BPOL als „**Polizei mit begrenzten Aufgaben**“ darf nicht dadurch verändert werden, dass die BPOL zu einer „*allgemeinen, mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei*“ ausgebaut wird (BVerfGE 97,18).

1.4 Bundeseigene Verwaltung

- 15 Die BPOL wird in bundeseigener Verwaltung geführt. Das Grundgesetz unterscheidet zwischen bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau (Art. 86 Satz 1, 87 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 2), bundeseigener Verwaltung durch selbstständige Bundesoberbehörden (Art. 86 Satz 1, 87 Abs. 3 Satz 1) und mittelbarer Bundesverwaltung durch bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Der Bund hat von der Möglichkeit des Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG Gebrauch gemacht, BPOL-Behörden einzurichten und in bundeseigener Verwaltung zu führen. Dem steht nicht

entgegen, dass den BPOL-Behörden auch andere Aufgaben zugewiesen werden dürfen, sofern der Bund hierfür die Verwaltungskompetenz besitzt.

Dabei bildet die Gesetzgebungskompetenz des Bundes die äußerste Grenze seiner Verwaltungskompetenz; Verwaltungskompetenzen können also niemals dort bestehen, wo der Bund keine Gesetzgebungskompetenz hat (BVerfGE 12, S. 205 ff., 229). Nach Art. 86 GG erlässt die Bundesregierung, soweit nicht das Gesetz Besonderes vorschreibt, die allgemeinen Verwaltungsvorschriften und regelt die Einrichtung der Behörden der bundeseigenen Verwaltung.

Es gilt nunmehr ein **dreistufiger Behördenaufbau** (vgl. § 57) mit Ministerialleitung, einer zentralen Oberbehörde (BPOLP) und zwölf Unterbehörden (neun regionale BPOLD, zwei zentrale BPOLD sowie die BPOLAK).

Nach § 69 erlässt das Bundesministerium des Innern die zur Durchführung dieses Gesetzes im Bereich der Bundesverwaltung erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Nach § 57 Abs. 4 bestimmt das BMI nach Anhörung des beteiligten Landes über die Zahl und den Sitz der BPOL-Behörden.

1.5 Bundespolizei als Polizei des Bundes

Abs. 1 enthält die ausdrückliche Bezeichnung der BPOL als eine **Polizei des Bundes**. 16
Der ausdrückliche Hinweis auf die Bezeichnung als Polizei des Bundes weist die BPOL als Polizei im formellen Sinne aus. Polizei im materiellen Sinne ist sie ohnehin. Dabei versteht man unter Polizei im materiellen Sinne die mit Befehls- und Zwangsgewalt verbundene Funktion der öffentlichen Verwaltung, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren ohne Rücksicht darauf, ob sie von Polizei-, Ordnungs- oder anderen Verwaltungsbehörden wahrgenommen wird. Der formelle Polizeibegriff hingegen umfasst die Summe aller sachlichen Zuständigkeiten, die von den institutionell als Polizeibehörden oder Polizeidienststellen bezeichneten Verwaltungsbehörden wahrgenommen werden.

Die Bezeichnung „Bundespolizei“ wird zwar der inzwischen der Organisation zuge- 17
wachsenen Aufgabenvielfalt gerecht und hat sich problemlos in der Öffentlichkeit durchgesetzt, berücksichtigt aber nicht, dass sie in der Verfassung keinen Niederschlag gefunden hat und überdies weitere spezialisierte Polizeien im Bereich des Bundes existieren.

Die ausdrückliche Bezeichnung der BPOL als Polizei des Bundes hat zur Folge, dass die 18
BPOL **im Rahmen ihrer spezialisierten polizeilichen Zuständigkeit** überall dort gemeint ist, wo ein anderes Gesetz den Begriff „Polizei“ verwendet (z. B. StPO, StVG). Durch diese Klarstellung genießt die BPOL aber auch den besonderen Schutz, der in verschiedenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Polizei und ihren Einrichtungen gewährt wird (so schon *Einwag/Schoen*, § 42, RN 6a).

2. Übertragene und zugewiesene Aufgaben (Abs. 2)

2.1 Allgemeines

Abs. 2 stellt eine **deklaratorische, nicht abschließende Aufgabenzuweisungsnorm** dar. 19
Dabei werden der BPOL in drei Fallkonstellationen Aufgaben systematisch wie folgt zugewiesen:

- Aufgabübertragung durch BPolG,

- mit Aufgabenerweiterungsverbot versehene Aufgabenzuweisung durch ein anderes Bundesgesetz,
- Aufgabenzuweisung auf der Grundlage eines anderen Bundesgesetzes.

Die vom Gesetzgeber gewählte Systematik verdeutlicht, dass eine **erschöpfende Regelung** der Aufgaben der BPOL im BPolG **nicht erfolgt** ist. Stattdessen können ihr durch Spezialgesetze weitere Aufgaben zugewiesen werden.

20 Dabei werden der BPOL **keine Aufgaben der allgemeinen Gefahrenabwehr** übertragen, sondern **spezielle Aufgaben**. Dies unterstreicht ihre Stellung als **spezialisierte Polizei**, der nicht die allgemeine Gefahrenabwehraufgabe der Länderpolizeien obliegt. Die BPOL hat nur insoweit Kompetenzen, als ihr durch das BPolG und die Verfassung zugewilligt werden. Allerdings nimmt die BPol über die Brückenvorschrift des § 11 bei der Unterstützung der Länderpolizeien zwischenzeitlich auch das nahezu gesamte Aufgabenspektrum der Länderpolizeien wahr.

21 Von besonderer Bedeutung ist dies für das **Versammlungsrecht**, soweit die Aufgabenwahrnehmung der BPOL betroffen ist. Die BPOL ist weder Polizei noch „zuständige Behörde“ i. S. d. Versammlungsgesetze des Bundes und der Länder.

Versammlungsrechtliche polizeiliche Maßnahmen der BPOL können demgemäß lediglich im Zuge der „Eilzuständigkeit“ für die Polizeien der Länder durchgeführt werden, wenn diese versammlungsspezifische Gefahren nicht oder nicht rechtzeitig abwehren können.

Beispiele: Versammlungen im Grenzgebiet, auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes oder im allgemein zugänglichen Bereich eines Verkehrsflughafens.

Sind bei Versammlungen im Bereich der Bahnanlagen der Betrieb oder Personen gefährdet, ist nach den Grundsätzen der praktischen Konkordanz die Aufgabenwahrnehmung der BPOL vorrangig. Die Maßnahmen richten sich dann nach dem BPolG und nicht nach den Versammlungsgesetzen.

2.2 Aufgabenübertragung im BPolG (Abs. 2, 1. Alternative)

22 § 1 Abs. 2, 1. Alternative überträgt der BPOL durch das Tatbestandsmerkmal „obliegen“ Aufgaben, **ohne eine Trennung zwischen Ordnungsbehörden und Vollzugspolizei** vorzunehmen. Insofern nimmt die BPOL bei den ihr übertragenen Aufgaben sowohl ordnungsbehördliche als auch vollzugspolizeiliche Tätigkeiten wahr. Konsequenterweise bedarf es daher nicht neben der Aufgabenübertragungsnorm noch einer gesonderten Zuständigkeitszuweisungsnorm.

23 Die durch das BPolG unmittelbar übertragenen Aufgaben umfassen

- grenzpolizeiliche Aufgaben nach § 2,
- bahnpolizeiliche Aufgaben nach § 3,
- Luftsicherheitsaufgaben nach den §§ 4 und 4a,
- den Schutz von Bundesorganen gem. § 5,
- Aufgaben auf See nach § 6,
- Aufgaben im Notstands- und Verteidigungsfall nach § 7.

Im Grunde gehört auch der Einsatz der Bundespolizei zu Rettungseinsätzen im Ausland nach § 8 Abs. 2 zu den unmittelbar durch Gesetz übertragenen Aufgaben.

Zudem enthält das BPolG neben den übertragenen Aufgaben akzessorische Handlungsformen, die zwar keine eigenständigen Aufgabenzuweisungen darstellen, sich gleichwohl aus den Kompetenz eröffnenden Aufgabenzuweisungen ergeben. Es handelt sich hierbei um Konkretisierungen zu erforderlichen Handlungsformen, die gewissermaßen als Bestandteil der gesetzlichen Aufgabenzuweisung zu sehen sind und deren Durchführung demzufolge ausschließlich innerhalb des zugewiesenen Aufgabenspektrums der BPOL erforderlichenfalls erfolgen kann. In diesem Sinne werden

- die Eigensicherung gem. § 1 Abs. 3,
- der (subsidiäre) Schutz privater Rechte nach § 1 Abs. 4,
- die Verhütung von Straftaten nach § 1 Abs. 5

im BPolG genannt.

Auch die Verfolgung von Straftaten gem. § 12 sowie die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 13 stellen derartige akzessorische Handlungsformen der gesetzlichen Aufgabenzuweisung dar. Dies ergibt sich insbesondere aus dem Wortlaut der Normen, nach welchem die BPOL die polizeilichen Aufgaben im Zuge der Strafverfolgung bzw. im Rahmen der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten – **im Rahmen der ihr obliegenden Aufgaben** – wahrnimmt. Auch die systematische Betrachtung des ersten Abschnitts des Gesetzes spricht für diese Einordnung des repressiven Handelns der BPOL. Die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung bzw. der Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten wird der BPOL durch den Gesetzgeber am Ende des ersten Abschnitts, im Anschluss an die Verwendungen, zugewiesen.

Rechtlich nicht eindeutig geklärt ist das Rechtskonstrukt „Verwendung“ nach §§ 8 bis 11, bei dem die BPOL gleichsam als Dauerunterstützung für fremde Bedarfsträger (u. a. Polizei des Deutschen Bundestages, Auswärtiges Amt, Bundeskriminalamt, Bundesamt für Verfassungsschutz, Länder) tätig wird. Kein anderes Polizeigesetz enthält eine derartige Regelung; es ist somit ein Alleinstellungsmerkmal der Bundespolizei im Sicherheitsgefüge.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung stellt hierzu ohne nähere rechtliche Erörterung lediglich fest, dass es sich um „Vorschriften über die neben seinen polizeilichen Aufgaben bisher nicht geregelten sonstigen Verwendungen des Bundesgrenzschutzes“ handelt (BR-Drs. 418/94 S. 1), soweit sie über Einzelfälle der Amtshilfe hinausgehen. Es handele sich um Tätigkeiten, die der BGS schon seit Längerem ausübt (BR-Drs. 418/94 S. 31).

Die Frage, ob Verwendungen einem Gesetzesvorbehalt unterliegen und daher vom Gesetz überhaupt geregelt werden müssen, wird in der Amtlichen Begründung verneint, da weder Eingriffsbefugnisse geregelt werden, noch das Bund/Länderverhältnis berührt sei (BT-Drs. 12/7562, S. 29). Gleichwohl sind die Verwendungen sowohl für den Bedarfsträger als auch für die Bundespolizei von essenzieller Bedeutung. Der Bedarfsträger kann die Kräfte der Bundespolizei in seiner Organisationsstrategie langfristig und verlässlich berücksichtigen, die Bundespolizei hat die Möglichkeit des Zugriffs auf das Know-how anderer Sicherheitseinrichtungen und kann sich in ihrem Einsatzprofil breiter aufstellen.

Auch wenn nachgewiesen wird, dass die Verwendungen in Hinblick auf den anfordernden Bedarfsträger rechtlich unterschiedlich zu bewerten sind, haben sie sich als Konstrukt bewährt und auch rechtlich verfestigt. Deswegen wäre eigentlich der Terminus „uneigentliche Aufgaben“ zutreffender. Sie begründen zwar keine Handlungspflichten im Sinne einer klassischen Aufgabenzuweisung, garantieren aber unter dem Gesichtspunkt des Rechtsgrundsatzes des „non venire contra factum proprium“ den begünstigten Anforderungsverwaltungsträgern einen gewissen Bestandsschutz.

- 26 Der BPOL **obliegen** die ihr im § 1 Abs. 2, 1. Alt. übertragenen Aufgaben. Der Gesetzgeber hat somit der BPOL eine **Verpflichtung** auferlegt, diese Aufgaben wahrzunehmen, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen der jeweiligen Aufgabe erfüllt sind. Einen Ermessensspielraum gibt es hier nicht. Dieses gilt auch für die Aufgabe „Schutz von Bundesorganen“ gem. § 1 Abs. 2, 1. Alt. in Verbindung mit § 5, sobald der Bundesminister des Innern über die Übernahme der Schutzaufgabe entschieden hat. Aspekte einer Ermessensausübung werden erst im Befugnis- oder Ermächtigungsteil des BPolG (ab § 14) relevant, wenn es um die Entscheidung geht, ob Eingriffsmaßnahmen ergriffen werden sollen und wie der polizeiliche Zweck erreicht werden soll.
- 27 Die tatbestandlichen Voraussetzungen der Aufgabenübertragungsnormen können weit ausgelegt werden, weil sie erheblich geringeren Bestimmtheitserfordernissen unterliegen als die Tatbestandsmerkmale, die in den materiell-rechtlichen Eingriffsnormen (§§ 14 ff.) enthalten sind. Die Regelungen des § 1 Abs. 2, 1. Alt. in Verbindung mit den §§ 2 bis 7 unterliegen nicht dem Vorbehalt des Gesetzes. Die weite Auslegungsfähigkeit findet jedoch dort ihre Grenze, wo einzelne Tatbestandsmerkmale mit feststehendem Begriffsinhalt entgegenstehen.

Beispiel: Grenzüberschreitender Verkehr gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 umfasst Personen- und Güterverkehr, d. h. jede von Menschen zielgerichtet veranlasste Überquerung der Grenze durch Personen oder Sachen. Grenzüberschreitender Verkehr kann sich jedoch nicht auf die Grenzen zwischen den Bundesländern beziehen, da sich bei dem Bundesgesetz der grenzüberschreitende Verkehr nur auf die Außengrenzen des Staatsgebietes der Bundesrepublik Deutschland erstrecken kann.

2.3 Zugewiesene Aufgaben (Abs. 2, 2. und 3. Alt.)

- 28 Neben den der BPOL **im BPolG übertragenen** Aufgaben sind ihr **in Rechtsvorschriften des Bundes außerhalb des BPolG** weitere sonderpolizeiliche Aufgaben **zugewiesen** worden. Bei diesen Rechtsvorschriften kann es sich um förmliches („durch Bundesgesetz“) oder materielles Bundesrecht („aufgrund eines Bundesgesetzes“, z. B. Rechtsverordnung) handeln.
- § 1 Abs. 2, 2. und 3. Alt. stellen keine unmittelbare Aufgabenübertragung dar, diese erfolgt durch die speziellen Vorschriften des Bundesrechts (vgl. zum nur deklaratorischen Charakter die Ausführungen unter RN 19).
- 29 Allerdings weist § 1 Abs. 2, 2. und 3. Alt. im Vergleich mit entsprechenden Brückenvorschriften der Länder **drei Besonderheiten** auf:
- Die Vorschrift **ergänzt keine** Aufgabe der allgemeinen Gefahrenabwehr, sondern sonderpolizeiliche Aufgaben, die im BPolG normiert sind.
 - Hinsichtlich der durch anderes Bundesrecht der BPOL zugewiesenen Aufgaben besteht die am Zeitpunkt des Inkrafttretens des BGS a. F. orientierte **zeitliche Sperre** des 1.11.1994, die erst auf Betreiben des Bundesrates im Vermittlungsaus-